

## **Introduction - La jurisprudence climatique en Europe**

La conférence annuelle du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement à Oxford en octobre 2017 portait sur le changement climatique. En vue de la préparation de cette conférence annuelle, nous avons, comme d'habitude, soumis un questionnaire détaillé à nos membres. Il visait entre autres à évaluer l'état de la jurisprudence dans ce domaine dans les pays européens. Les rapports nationaux sont disponibles sur notre site web et ils donnent un aperçu fiable de la situation en 2017, donc presque deux ans après l'accord de Paris, et presque un an après son entrée en vigueur.

Ce qui est frappant, c'est que dans plusieurs pays européens - mais certainement pas dans tous - et au niveau de l'UE, la justice climatique se développait progressivement, mais qu'elle concernait presque exclusivement des aspects très spécifiques, souvent assez techniques, de la législation climatique, comme le système européen d'échange de droits d'émission, des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, des mesures pour rendre la mobilité plus durable, des permis pour des projets à impact climatique significatif ou, au contraire, des permis pour des projets respectueux du climat.

Certaines de ces affaires jouissaient d'une renommée internationale, p. ex. L'affaire de l'extension de l'aéroport de Vienne, dont le jugement du tribunal administratif en faveur de la protection du climat – le tribunal avait jugé que l'extension était contraire aux objectifs climatiques de l'Autriche - venait d'être déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle Autrichienne. En Norvège une action a été intentée par *Nature & Youth* et *Greenpeace Nordic* contre le gouvernement norvégien, parce que celui-ci venait d'offrir à 13 entreprises dix licences d'exploration de pétrole et de gaz, ouvrant pour la première fois en plus de 20 ans, une nouvelle superficie à l'industrie pétrolière et gazière dans la mer arctique de Barents. Cette affaire a connu récemment, le 22 décembre 2020, son sort définitif par un jugement de la Cour suprême norvégienne, rejetant la demande. La Cour a estimé que, bien que la constitution norvégienne protège les citoyens contre les dommages environnementaux et climatiques, les futures émissions du pétrole exporté sont trop incertaines pour empêcher l'octroi de ces licences d'exploration pétrolière.

Une exception remarquable était les Pays-Bas. Une petite association environnementale – Urgenda Fondation - avait commencé en 2013, donc avant l'accord de Paris, ensemble avec près de 900 personnes physiques, une procédure civile contre l'État néerlandais, sur la base de l'équivalent de l'ancien article 1382 du code civil français (actuellement l'art. 1240). L'action était fondée sur la thèse selon laquelle l'État Néerlandais avait agi fautivement et négligemment en prenant pas de mesures suffisantes pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des Pays-Bas par rapport à 1990, engageant ainsi la responsabilité civile délictuelle de l'Etat. Les demandeurs demandaient de condamner l'état à une réduction de 25 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre pour la fin 2020, au lieu de l'obligation européenne de 16 % pour les Pays-Bas.

Le jugement du tribunal civil du district de La Haye du 24 juin 2015 avait accepté partiellement la demande. Le tribunal avait ordonné l'État de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des Pays-Bas en 2020 avec 25%. Ce jugement reposait sur le fait que l'État avait soutenu dans plusieurs déclarations de principe que les émissions de CO<sub>2</sub> aux Pays-Bas devaient être réduites d'au moins 25% en 2020, mais n'avait pas réussi à mettre en œuvre une législation ou d'autres mesures pour assurer cette réduction. Compte

tenu du devoir de diligence de l'État pour protéger et améliorer le cadre de vie, l'État devait faire davantage pour éviter le danger imminent causé par le changement climatique.

Depuis lors, et 3 ans et demi plus tard, la jurisprudence climatique a vraiment explosée. D'abord l'Etat néerlandais avait interjeté appel de cette décision du tribunal de district de La Haye. Beaucoup d'observateurs chevronnés étaient sûrs: la Cour d'appel irait sans doute reformer cette décision qui était considéré par beaucoup d'être pas conciliable avec la séparation des pouvoirs, parce que le tribunal, en obligeant l'état de renforcer la politique climatique afin de réaliser une réduction de gaz à effet de serre plus ambitieuse et chiffrée, avait pris la place de l'exécutif, voire du législatif. Mais les observateurs se trompaient. La Cour d'appel de La Haye confirmait le jugement le 9 octobre 2018 mais, et cela est très important, le fondait d'une autre manière, principalement sur base de la CEDH. La Cour d'appel juge en fait que sur la base de l'article 2 CEDH, l'État a une obligation positive de protéger la vie des citoyens relevant de sa juridiction, tandis que l'article 8 CEDH crée l'obligation de protéger le droit au domicile et à la vie privée. Cette obligation s'applique à toutes les activités, publiques et non publiques, qui pourraient mettre en danger les droits ainsi protégés et s'applique certainement s'il s'agit d'activités industrielles dangereuses de par leur nature. Lorsque le gouvernement sait qu'il existe un danger réel et imminent, l'État doit prendre des mesures préventives pour éviter au maximum les dommages. Sur base des rapports du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et les travaux dans le cadre de la Convention Cadre Climat et l'Accord de Paris, la Cour a conclu qu'il y a une menace réelle de changement climatique dangereux, posant un risque sérieux que la génération actuelle de résidents soit confrontée à la mort et / ou à des perturbations dans la vie privée et familiale. Après avoir pesé tous les éléments de défense de l'état, la Cour d'appel venait à la conclusion que l'État agissait illégalement, puisque contraire au devoir de diligence des articles 2 et 8 CEDH en omettant de procéder à de nouvelles réductions d'ici la fin 2020 et que l'État devait réduire les émissions d'au moins 25%.

Les critiques sur cette jurisprudence restaient et se focalisaient surtout sur la séparation des pouvoirs et le rôle des juges. C'était à la Cour de cassation, la cour suprême néerlandaise (*Hoge Raad*) de dire le dernier mot. Sur base des conclusions très circonstanciées de deux avocats-général (150 pages, presque 600 notes de bas de page) la Cour rejette le pourvoi dans un arrêt du 20 décembre 2019. La Cour suprême a fondé son arrêt sur la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et sur les obligations juridiques de l'État de protéger la vie et le bien-être des civils aux Pays-Bas, inscrites dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il existe selon la Cour un large consensus entre la science et la communauté internationale sur la nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25% avant la fin de 2020 par les pays développés. L'État n'a pas expliqué pourquoi une réduction plus faible peut être considérée comme justifiée et peut encore conduire à terme à l'objectif ultime accepté par l'État. L'État avait défendu la thèse que la prise de décision sur la réduction des gaz à effet de serre appartient à la politique. Cependant, la Cour observe que la Constitution oblige le juge néerlandais à appliquer les dispositions de la CEDH. Cette tâche du juge de fournir une protection juridique est un élément essentiel de l'État de droit démocratique. C'est ce que la Cour d'appel a fait dans cette affaire, selon la Cour suprême.

Depuis le premier jugement Urgenda il semble bien qu'un peu partout en Europe des cas stratégiques sur les grandes orientations des politiques climatiques, se basent sur les droits humains ou fondamentaux conventionnels ou constitutionnels. C'est le cas en Allemagne (Cour constitutionnelle

(2)/Cour Administrative Berlin), Belgique (Klimaatzaak- Tribunal civil), Espagne, France (Notre Affaire à Tous and Others v. France and Commune de Grande-Synthe v. France<sup>1</sup> - Conseil d'Etat) et l'Irlande.

Le 3 septembre 2020, six jeunes portugais ont déposé une requête<sup>2</sup> devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). L'objectif est de faire reconnaître la responsabilité de 33 États européens, dont la France, dans la crise climatique. Les requérants se plaignent du non-respect par ces États de leurs obligations positives en vertu des articles 2 et 8 de la Convention, lus à la lumière des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. Ils viennent de franchir une étape importante. Le 30 novembre 2020, la Cour de Strasbourg a notifié la requête aux États mis en cause, après que le président de la section en charge de l'affaire avait estimé que cette requête devait être examinée de façon prioritaire. La Cour pose trois questions aux parties. La première est celle de savoir si les faits dénoncés sont de nature à engager la responsabilité des États mis en cause « pris individuellement ou collectivement en raison de leurs politiques et réglementations nationales ou, selon le cas, européennes ». Dans l'affirmative, se pose la question de savoir si les requérants ont subi « directement ou indirectement et sérieusement » les conséquences de l'action insuffisante des États pour atteindre la cible de 1,5 °C de l'Accord de Paris. Enfin, si la réponse est là aussi positive, les États se sont-ils acquittés des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions applicables de la Convention européenne des droits de l'homme, lues au regard des principes de précaution et d'équité intergénérationnelle ? Entretemps une requête semblable a été introduite le 26 novembre 2020, par un groupe de femmes âgées suisses, après que le Tribunal administratif fédéral suisse avait rejeté leur cas en 2018, au motif que les femmes suisses de plus de 75 ans ne sont pas la seule population touchée par les effets du changement climatique. Le 20 mai 2020, la Cour suprême suisse avait rejeté l'appel. La Cour a conclu que les droits revendiqués par les plaignants n'avaient pas été affectés avec suffisamment d'intensité et que le recours qu'ils recherchaient devait être obtenu par des moyens politiques plutôt que juridiques.

Une action similaire, l'affaire Armando Carvalho e.a. contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne a été introduite auprès du Tribunal de l'Union Européenne, tendant d'une part à l'annulation partielle de certaines législations climatiques de l'UE jugées insuffisantes et d'autre part, tendant à obtenir réparation sous forme d'une injonction, faisant obligation aux co-législateurs d'adopter des mesures « imposant d'ici à 2030 une réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre comprise, à tout le moins, entre 50 % à 60 % par rapport à leur niveau de 1990 ». L'affaire a été déclarée irrecevable le 8 mai 2019 par manque d'intérêt sur base du très stricte « Plaumann-test » appliqué par les juridictions de l'UE. Le pourvoi devant la Cour est pendant.<sup>3</sup>

Il semble que dans un futur proche la CEDH et la CJEU vont ou pourront clarifier si l'approche de la Cour suprême néerlandaise s'impose ou non. Entre-temps le nombre d'affaires climatiques mettant

---

<sup>1</sup> Le 19 novembre 2020, le Conseil d'Etat a statué que l'affaire était recevable et a chargé le gouvernement de justifier, dans un délai de trois mois, qu'il prenait des mesures adéquates pour atteindre ses propres objectifs climatiques à l'horizon 2030. Les demandes des communautés côtières sont recevables en partie parce que la ville est particulièrement exposée aux effets du changement climatique. Le Conseil a également accepté les interventions d'ONG et d'autres villes intéressées. Le Conseil a ensuite relevé que la France s'était engagée à réduire de 40% ses émissions de GES d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990, et a chargé le gouvernement de justifier sa capacité à atteindre cet objectif sans mesures plus strictes. Bien que le Conseil ait signalé que la décision serait motivée par le droit français et européen et non par l'Accord de Paris, la Cour a estimé que l'Accord de Paris devait être pris en compte dans l'interprétation du droit national.

<sup>2</sup> CEDH, DUARTE AGOSTINHO ET AUTRES c. PORTUGAL ET 32 AUTRES ÉTATS, 13 novembre 2020, 39371/20.

<sup>3</sup> Carvalho e.a. / Parlement et Conseil, Affaire C-565/19 P

en cause des grands projets qui ont un impact sur le climat ou des politiques de multinationales en cette matière se multiplient également.

Je pense que nous pouvons dire sans nous tromper que dans les décennies à venir, les cours et tribunaux nationaux seront inévitablement de plus en plus confrontés à de telles affaires et qu'ils pourront apprendre de ce que leurs collègues d'autres pays et les juridictions supranationales décident.